



PARQUES DO BRASIL: visitar é proteger!

Estratégias de implementação da visitação
em unidades de conservação federais:
prioridades de execução 2018-2020

Coordenação Geral de Uso Público e Negócios – CGEUP/ICMBio



Parque Nacional de Aparados da Serra
Foto: Júnior Scandolara Claudino

1. Finalidades, objetivos e justificativas do programa

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente que tem a missão de Proteger o Patrimônio Natural e Promover o Desenvolvimento Socioambiental no Brasil. Sua visão de futuro é ser reconhecido pela sociedade brasileira como referência na conservação da biodiversidade e na gestão das unidades de conservação.

Orientados por esses princípios, acreditamos que a recreação junto à natureza e o turismo ecológico são duas importantes estratégias e ferramentas que o ICMBio dispõe para avançar na concretização de seus objetivos de proteção e conservação do patrimônio natural brasileiro. Quando desenvolvidas de maneira estruturada e responsável, as atividades de recreação e turismo permitem aos visitantes não apenas conhecer as áreas naturais e apreciar suas belezas cênicas e suas manifestações culturais, mas também perceber a sua importância ambiental e o seu papel indutor do desenvolvimento econômico local em harmonia com os valores naturais e sociais ali protegidos.

Uma unidade de conservação bem estruturada e implementada é capaz de atrair o fluxo de visitantes para região onde ela se encontra, beneficiando os municípios situados nas suas redondezas com estímulos que promovam o engajamento social ativo dos agentes econômicos regionais, e que se traduzem em benefícios diretos para as populações vizinhas. A estruturação da unidade de conservação para as atividades de uso público cria novas oportunidades de negócios nos serviços de hospedagem, alimentação, aquisição de lembranças e artesanatos locais e até na geração de postos de trabalho para guias ou condutores de visitantes, em trilhas e outras atividades desportivas.

Responsável pela gestão de 335 unidades de conservação federais, o ICMBio tem fundamental importância na consolidação plena dessas áreas, o que, no contexto das possibilidades de acesso e

de uso público permitidos, exige uma ação articulada e propositiva na estruturação do planejamento, desenvolvimento e manejo da visitação, ofertando opções sustentáveis de recreação em contato com a natureza e gerando bens e serviços aos visitantes por meio de estabelecimento de parcerias e serviços de apoio à visitação. Preparar adequadamente essas áreas para receber visitantes com qualidade e segurança é uma das prioridades do Ministério do Meio Ambiente – MMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Os esforços do ICMBio para a implementação da visitação nas UCs federais têm resultado num visível crescimento do número de visitantes nos últimos anos. Entretanto, tendo em vista o pequeno contingente de servidores em relação à enorme extensão dessas áreas protegidas, o objetivo de consolidar as atividades de uso público não tem sido uma tarefa fácil, exigindo inclusive, a priorização de áreas para a implementação dessas ações. Na escolha das unidades prioritárias, alguns critérios foram utilizados: a existência de plano de manejo, o potencial número de visitantes, a facilidade de acesso ao local e a existência de estudos preliminares de viabilidade econômica. Além desses critérios, considerou-se a existência prévia de fluxo de visitantes na região onde a UC está inserida. Nesse contexto, algumas unidades menores situadas em regiões onde já existe um elevado fluxo de visitação estão sendo também trabalhadas, pois estudos indicam que baixos níveis de investimento nessas unidades podem gerar um elevado incremento na visitação e importantes avanços na sua gestão.

No escopo do Programa de Parcerias Ambientais Público-Privadas, foi também considerada a importância de avaliar diferentes categorias de UCs para verificar a aderência dos instrumentos legais a essa diversidade de enquadramentos. Assim, foram contratados estudos para a Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, para as Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula, e para a Reserva Extrativista do Rio Unini, considerando a existência demandas de delegação de serviços

de apoio à visitação e a dificuldades de identificação de instrumentos jurídicos para parcerias com o setor privado na operação das atividades nessas categorias de manejo.

Estão em fase de lançamento os editais dos Parques Nacionais da Chapada dos Veadeiros e do Pau Brasil. Além destes, estão em preparo as consultas públicas em primeira fase para os Parques Nacionais do Itatiaia, do Caparaó, dos Lençóis Maranhenses, de Jericoacoara e da Serra da Bodoquena. Numa próxima etapa, estão previstas também consultas públicas para os Parques Nacionais da Chapada dos Guimarães, de Aparados da Serra e da Serra Geral, da Serra da Canastra e para a Floresta Nacional de Canela.

2. Estratégias de implantação do programa

A partir de uma perspectiva global, um estudo do Banco Mundial (1994) demonstrou que, apesar de promoverem a qualidade de vida da população e terem grande importância ecológica e econômica, grande parte dos parques naturais e áreas protegidas existentes no mundo historicamente não geram rendimentos financeiros suficientes para sequer cobrir seus custos de manutenção. No Brasil, essa tendência se confirma. De acordo com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO e o Ministério do Meio Ambiente, no ano de 2008, o dispêndio realizado pelo Governo Federal para manutenção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC foi de R\$ 316,6 milhões, sendo cerca de R\$ 16 milhões advindos de outras fontes. As demais fontes de recursos financeiros provêm das cooperações internacionais, compensações ambientais, geração própria de recursos financeiros, entre outras (LING, M. 2018).

Segundo Leonard Gilroy, Harris Kenny e Julian Morris (GILROY et al 2013), há uma tendência

mundial de estabelecimento de parcerias público-privadas para a gestão de parques. Para os autores, esta é uma das alternativas para se lidar com o cenário de escassos recursos públicos no qual os parques têm de competir com as dotações orçamentárias de saúde, educação e segurança pública entre outras. Nesse sentido, as concessões de serviços são a principal alternativa utilizada em diversos países do mundo para atrair investimentos adicionais, promover o uso mais eficiente dos recursos disponíveis e tornar mais flexível a administração complementar das áreas protegidas. Nessa estratégia, o governo mantém sua prerrogativa de formular políticas públicas e o parceiro privado traz agilidade para implementá-las. No que diz respeito ao turismo, as concessões representam uma oportunidade para criar, ordenar, ampliar e qualificar os serviços de apoio à visitação, aprimorando a experiência dos visitantes, favorecendo a aproximação entre a sociedade e a natureza, ampliando a sensibilização sobre a importância da conservação. Além disso, o turismo possui papel relevante para geração de emprego e renda, com efeito multiplicador nas economias locais (SEMEIA 2017).

Atualmente, no Brasil existem 335 Unidades de Conservação Federais sob responsabilidade de gestão do ICMBio, que representam, juntas, aproximadamente 9% do território nacional. Desse total, 50% possui planos de manejo aprovados e quase a totalidade contam com Conselhos criados. Merece destaque o quadro de servidores do Instituto Chico Mendes que, em maio de 2018, era composto por 1.655 servidores de carreira distribuídos entre as 335 unidades de conservação, 11 Centros de Pesquisa e Conservação, 11 Coordenações Regionais, 4 Unidades Avançadas de Administração e Finanças e a Sede institucional situada em Brasília.

Vale lembrar que, os desafios de gestão das unidades de conservação têm se intensificado nos últimos anos em razão do rápido crescimento do conjunto de UCs, cuja extensão, nas últimas duas décadas, saltou de 37 milhões para mais de 167 milhões de hectares, de áreas terrestres e marinhas.

Um incremento assim implica numa necessidade crescente de recursos, que preferencialmente têm sido canalizados para as atividades básicas de proteção e implementação, em detrimento das ações finalísticas de consolidação do uso público e demais usos econômicos das UCs.

De fato, observa-se que os recursos públicos não conseguem suprir na sua totalidade as necessidades de manutenção e fortalecimento da gestão das UC. Apesar do constante apoio recebido pelo ICMBio, por meio dos acordos de cooperação internacional, principalmente na forma de doação, ainda existem importantes lacunas financeiras a serem redimidas para assegurar a sustentabilidade econômica e operacional das unidades de conservação. Por outro lado, identifica-se que algumas áreas oferecem grandes oportunidades de geração de benefícios econômicos e sociais que, quando bem exploradas, podem produzir resultados financeiros com consequências positivas para todo o sistema de unidades.

A cobrança de taxas de visitação, por meio de concessões, com o estabelecimento de uma política de crédito, reajustes de ingressos, participação nos lucros e riscos, aporte de serviços complementares pelo concessionário, melhor distribuição das receitas geradas entre as unidades e o sistema pode ser uma importante alternativa para a captação de recursos potenciais.

Em 2017, foram registrados mais de 10,7 milhões visitantes nas unidades de conservação federais, sendo os Parques Nacionais da Tijuca/RJ e do Iguaçu/PR os mais visitados, com 3.295.187 e 1.788.922 visitantes, respectivamente. Em apenas 14 unidades que cobram ingressos aos usuários foram arrecadados cerca de 55 milhões de reais nesse ano.

Estudo realizado por Souza (SOUZA, T. V. S. B. 2017. Contribuições do Turismo em unidades de Conservação para a economia Brasileira - Efeitos dos Gastos do Visitante em 2015: Sumário Executivo, ICMBio, Brasília) fornece estimativas associadas à visitação do ICMBio no ano de 2015. O trabalho foi

elaborado com o intuito de mostrar aos tomadores de decisão, administradores, comunidades locais e o público em geral que as unidades de conservação não são importantes apenas para a conservação, mas também para a geração de emprego e renda. Conforme o estudo, cada real gasto pelo visitante nas UCs federais implica em sete reais em benefícios econômicos para a economia regional. O estudo considerou os efeitos diretos da despesa do visitante (as vendas, rendimentos e empregos resultantes das transações feitas diretamente aos empreendimentos turísticos locais) e os indiretos, como os gastos que os estabelecimentos turísticos têm para adquirir insumos de outras indústrias fornecedoras (p.ex., produtos para um restaurante) que, por sua vez, também produzem efeitos induzidos na economia quando adquirem bens e serviços para sua realizar esse fornecimento. Os resultados do estudo sugerem que os gastos dos 8 milhões de visitantes geraram mais de R\$ 4,1 bilhão em vendas totais, R\$ 1 bilhão em renda pessoal e R\$ 1,5 bilhão em valor agregado ao PIB, além de apoiarem 43.602 empregos em 2015.

3. Modalidade de contratação a ser implementada e proposta de arranjo jurídico

A concessão de serviços de apoio à visitação nas unidades de conservação visa adequar o padrão de uso destas áreas protegidas à luz das regras e normas da administração federal de modo a viabilizar o cumprimento da sua finalidade básica proteção dos ecossistemas naturais, buscando, em paralelo, promover o usufruto indireto do patrimônio natural e cultural do país através das atividades de visitação o uso público dos cidadãos. Nesse processo, é essencial reconhecer as mudanças temporais que perpassam os valores sociais relacionados ao uso social do meio ambiente, que se refletem de

modo marcante nas diferentes formas de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, que implicam na necessidade de renovação e melhoria constantes das infraestruturas de atendimento e suporte aos visitantes.

A implementação desses serviços em formas adequadas com a conservação tem como objetivo o alcance das melhores condições de preservação do patrimônio natural sincronicamente com o melhor aproveitamento dos benefícios da recreação e visitação turística, que além do prazer e da ampliação da conscientização ambiental do visitante, gera empregos diretos e indiretos, reduz gastos públicos e aumenta a arrecadação do Governo Federal. Nesse arranjo virtuoso, a concessão de serviços de uso público está fundamentada na busca de soluções que viabilizem os investimentos privados complementares para o atendimento ao visitante, em formas e estratégias que tornem essas experiências em contribuições à conscientização e engajamento social na conservação dos ecossistemas protegidos.

No sentido de conferir maior segurança jurídica aos processos de concessão nos Parques Nacionais foi decretada Lei 13.668, de 28 de maio de 2018, que dispõe sobre: a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental; a contratação de pessoal por tempo determinado; a regularização fundiária e a concessão de serviços, área e infraestrutura em unidades de conservação. Especificamente em relação às concessões, essa Lei possibilita a concessão de serviços, áreas ou instalações em UCs federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

4. Demonstração de viabilidade econômica, jurídica e técnica das parcerias propostas

De acordo com estimativas realizadas pela CONCES/ICMBio, a partir de dados obtidos em Estudos de Viabilidade Econômica contratados, a planejada implementação de processos de concessão de serviços de apoio à visitação nas 7 Unidades de Conservação Federais propostas tem o potencial de garantir o investimento de R\$ 81,1 milhões de reais na estruturação dessas UCs, R\$ 445,5 milhões de reais em despesas operacionais (pagamentos relacionados à atividade da administração de uma empresa) e a geração de R\$ 191,4 milhões de reais em impostos. Na atual conjuntura de contingenciamento decorrente da aprovação da PEC 55/2016, que visa o equilíbrio das contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos (teto orçamentário), torna-se premente a necessidade de atrair investimentos complementares para a estruturação e funcionamento das unidades de conservação.

5. Editais Finalizados:

Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros

Municípios:

O Parque fica em São Jorge, um Distrito de Alto Paraíso de Goiás. A distância até Brasília é de 258 km.

Objeto licitado:

Concessão dos seguintes serviços: controle de acesso ao Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, incluindo minimamente os serviços de:

- recepção de visitantes,
- venda de ingressos,
- alimentação,
- loja de conveniência,
- espaço de campismo das Sete Quedas e
- transporte interno.



Dados de Visitação:

Ano	Visitação
2012	23.014
2013	27.407
2014	39.347
2015	56.629
2016	63.933
2017	62.477

Parque Nacional do Pau Brasil

Municípios:

Localizado em Porto Seguro, fica à 43 Km (utilizando balsa) da cidade. Arraial D'Ajuda fica à 36 Km do Parque.

Objeto licitado:

O objeto do presente instrumento é a concessão de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza no Parque Nacional do Pau Brasil incluindo os seguintes serviços obrigatórios:

- cobrança de ingressos;
- transporte interno,
- estacionamento de veículos na Sede e na Jaqueira;
- lanchonetes na Sede e na Jaqueira;
- loja de conveniência na Sede;
- espaço do ciclista; centro de visitantes,
- espaço de campismo,
- tirolesa e passarelas suspensas.

Dados de Visitação:

A Unidade não apresenta dados de visitação.



6. Resumo dos Contratos:

Parque Nacional de Jericoacoara

Municípios:

O Parque fica localizado no município de Jijoca de Jericoacoara, distante 300 km de Fortaleza e faz divisa com os municípios de Cruz e Camocim.

Dados de Visitação:

Ano	Visitação
2012	-
2013	100.000
2014	400.400
2015	780.000
2016	780.000
2017	800.00

Principais Atrativos:

Praias, Lagoas (Azul e do Paraíso), Dunas, Pedra Furada, Esportes Radicais (Kite e Windsurf).



Priscila Forone

Objeto licitado:

Concessão de serviços de apoio ao uso público no Parque Nacional de Jericoacoara incluindo, no mínimo:

- a) Elaboração de projetos de engenharia das obras e reformas elencadas no item abaixo.

- b) Execução de obras, de acordo com as especificações conceituais estipuladas em pré-projeto (Anexo):

- Implementação e delimitação das vias de acesso de veículos partindo dos 4 Postos de Informação e Controle até a Vila de Jericoacoara;

- Implantação de equipamentos facilitadores e estruturas de apoio à visitação dos atrativos do PNJ. Trilha de acesso à Praia do Serrote, localizada na Praia do Serrote próximo à Vila de Jericoacoara e estrutura de apoio no Mangue Seco para as atividades de canoagem/Kitesurf e passeio do cavalo marinho.

- Implantação e reforma das estruturas administrativas do PNJ (alojamentos de pesquisadores e servidores do ICMBio e sede administrativa do ICMBio).

- Implantação dos 04 Postos de Informações e Controle -PIC's, podendo ser fixos ou móveis.

- Implantação do Centro de Visitantes na praia da malhada.

- Implantação das estruturas de hospedagem.

- Cercamento da Unidade.

- c) Prestação dos serviços de apoio ao uso público:

- Controle de acesso e recepção de visitantes;

- Ordenamento do trânsito dentro do PNJ;

- Venda de ingressos;

- Serviços de alimentação;

- Lojas de conveniência;

- Administração de receptivo e exploração dos espaços no Centro de Visitantes;

- Administração dos espaços de apoio à visitação e do serviço de hospedagem (glamping e acampamento).

Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses

Municípios:

O Parque está inserido em 3 municípios maranhenses, que dispõem de estrutura para recepção e condução de visitantes: Barreirinhas, Santo Amaro e Primeira Cruz.

Dados de Visitação:

Ano	Visitação
2012	16.800
2013	42.000
2014	47.000
2015	40.000
2016	40.000
2017	40.000

Principais Atrativos:

Praia, dunas e lagoas, passeios de barco.



Objeto Licitado:

Concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM) para a prestação, no mínimo, dos seguintes serviços:

- Controle de acesso e recepção de visitantes;
- Implementação e gerenciamento do aplicativo de gestão de estacionamento e rotas;
- Venda de ingressos;
- Comércio (loja de souvenirs);
- Alimentação;
- Apoio ao cadastramento de veículos e quadriciclos que prestam serviços de condução de visitantes;
- Estacionamento;
- Aluguel de equipamentos (Stand UP Paddle - SUP, Caiaque, Fat Bike);
- Gerenciamento do Centro de Visitantes;
- Implantação de obras e estruturas de apoio à visitação.



Acervo ICMBio

Parque Nacional do Itatiaia

Municípios:

A unidade fica localizada na Serra da Mantiqueira, se estendendo por Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Abrange os municípios de Itatiaia e Resende no Rio e Itamonte e Bocaina de Minas em Minas Gerais.

Dados de Visitação e Arrecadação:

Ano	Visitação	Arrecadação (visitação)
2012	96.039	R\$ 672.749,00
2013	99.495	R\$ 695.379,00
2014	117.974	R\$ 976.853,00
2015	133.801	R\$ 1.181.878,00
2016	127.494	R\$ 1.138.128,00
2017	139.616	R\$ 2.676.910,20

Objeto Licitado:

LOTE 1: PARTE BAIXA, PARTE ALTA E VISCONDE DE MAUÁ

- Bilheteria;
- Gestão dos estacionamentos,

- Alimentação;
 - Comércio;
 - Atividades de aventura;
 - Hospedagem (abrigos de montanha, glamping e camping);
- LOTE 2:
- Hospedagem nos imóveis disponíveis na parte baixa.



Daniel Toffoli

Parque Nacional da Serra da Bodoquena

Municípios:

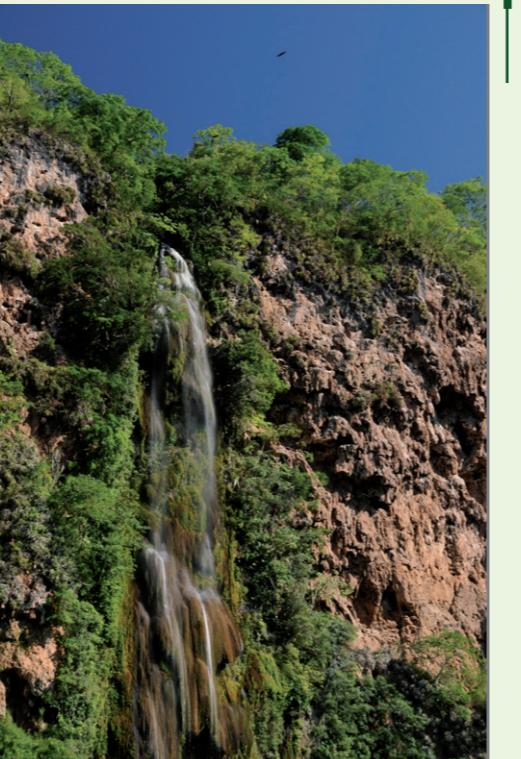
Distante 47,8 Km de Bonito, o Parque possui entrada pelo Município de Bodoquena.

Dados de Visitação:

A Unidade não apresenta dados de visitação.

Objeto Licitado:

- Venda de ingressos;
- Serviço de Alimentação;
- Estacionamento;
- Camping;
- Atividades de Aventura (tirolesa, espeleologia, mergulho, SUP, bóia cross, Caiaque)



Zig Koch

Parque Nacional do Caparaó

Municípios:

Localizado na divisa de Minas Gerais e Espírito Santo, o Parque possui portaria nos dois estados, sendo o município de Dores do Rio Preto (distrito de São José da Pedra Menina) a entrada capixaba e Alto Caparaó o acesso mineiro.

Dados de Visitação:

Ano	Visitação
2012	33.366
2013	32.245
2014	43.422
2015	54.548
2016	49.617
2017	62.157

Objeto licitado:

Concessão de uso de área de 24.163.858 m² para a prestação dos seguintes serviços de apoio à visitação

no PNC:

- Controle de acesso de visitantes,
- Cobrança de ingressos,
- Estacionamento,
- Espaço de eventos,
- Alimentos e bebidas (lanchonetes/cafeterias),
- Lojas de Souvenir, conveniência e de Produtos Especializados,
- Acampamentos,
- Locação de equipamentos,
- Abrigo de montanha no Terreirão e
- Cabanas temporárias na Casa Queimada.



André Berlinck

www.icmbio.gov.br

